

A Construção Civil e a Gestão de Saúde e Segurança no Brasil e em Portugal: um olhar sobre as obras de pequena dimensão.

The Construction and Health and Safety Management in Brazil and Portugal: a look at the small construction works.

Haroldo Gomes¹, Pedro Arezes² and Luiz Carlos Fadel de Vasconcellos³

¹Cefet/RJ, Brazil; ²University of Minho, Portugal; ³Fiocruz-Fundação Oswaldo Cruz, Brazil

ABSTRACT

The construction industry sector has some peculiarities when comparing to other economic sectors, whether in Portugal or Brazil, it plays a key-role in developing countries. However, it is also one of the economic sectors where more work accidents occur and therefore, the industrial sector where the risk of accidents is higher. Because of this, both Brazil and Portugal have sought to improve management tools used in this sector in order to minimize the adverse effects of work accidents in this activity. The current work, a bibliographic database, aims to analyse the main management tools that are used either in Portugal or Brazil, regarding occupational health and safety conditions in small construction works, with the objective to identify future contributions. From the obtained results, it is possible to conclude that there is still much to deepen and discuss on this subject, particularly regarding the small-scale construction works. It was also possible to consolidate the idea that a knowledge and experience exchange and transfer between both countries can be important at aiming an improvement of the management tools used in this particular economic sector.

KEYWORDS: Construction; Health and safety management; Work Environment conditions; Health and Safety Plan; Brazil; Portugal

1. INTRODUÇÃO

Segundo estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2004) aproximadamente 60 mil acidentes mortais acontecem anualmente no mundo em obras de construção. Em Portugal, segundo a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT, 2015), só em 2014 ocorreram 88 acidentes de trabalho graves na indústria da construção civil. No Brasil, e segundo dados do Tribunal Superior do Trabalho (TST, 2015), só no ano de 2010 ocorreram 54.664 acidentes na construção. O tema da saúde e segurança na construção é relevante, não só por se tratar de uma atividade perigosa, mas também, e sobretudo, porque a prevenção dos acidentes de trabalho nas obras exige um enfoque específico, tanto pela natureza particular do trabalho de construção, como pelo caráter temporário dos locais de trabalho (canteiros/estaleiros). Diante desse contexto, Portugal e Brasil têm revisto e/ou criado a legislação com o intuito de modificar essas estatísticas e, principalmente, garantir a saúde e segurança dos trabalhadores envolvidos. No Brasil, a legislação pertinente é composta por um conjunto de Normas Regulamentadoras (NRs), enquanto que em Portugal a legislação tem sido publicada maioritariamente através de Decretos-lei. Em ambas as legislações é possível encontrar a referência a um instrumento de gestão que é praticamente comum a ambos os países. No caso brasileiro, o principal instrumento de gestão da Saúde e Segurança na Construção Civil é o PCMAT - Programa de condições do Meio Ambiente de Trabalho, que é parte integrante da Norma Regulamentadora 18. Já em Portugal, o Decreto-Lei nº 273/2003, de 29 de outubro, prevê o PSS-Plano de Saúde e Segurança. Ambos instrumentos são importantes meios, cuja aplicação deve ser, segundo a legislação, centrada na prevenção de acidentes. Neste estudo, inicia-se uma análise mais detalhada destes instrumentos, da sua aplicabilidade e da forma como estes são considerados no ciclo de vida das obras de construção. A investigação aqui reportada procurou dar uma maior ênfase às obras de pequena dimensão, as quais são normalmente excluídas deste tipo de pesquisa, tornando-as praticamente “invisíveis”. Para caracterizar as pequenas obras de construção civil em Portugal e no Brasil, foco deste trabalho, partiu-se da análise da legislação, observando-se vários aspetos que tornaram possível caracterizar e situar as obras de construção de pequena dimensão.

2. O CASO DE PORTUGAL

2.1. Instrumento de Gestão (PSS)

O PSS previsto no DL 273/2003 é o principal documento da estratégia de melhoria das condições de segurança e saúde nos estaleiros de construção em Portugal. Em relação à legislação anterior, as responsabilidades dos intervenientes estão agora melhor definidas e foram colmatados alguns dos anteriores vazios (Garcia, 2009). O PSS leva ao planeamento da prevenção dos riscos profissionais, o que por sua vez leva à necessidade de planear detalhadamente a execução das atividades em obra (Cabrito, 2002).

Os estaleiros de construção caracterizam-se por uma grande e diversa rede de contratação e de subcontratação de empresas e de trabalhadores independentes. Esse facto torna, por si só, muito difícil a gestão da segurança. O DL 273/2003 obriga à criação de um único PSS e à nomeação de um único coordenador de segurança em obra, ambos dependentes do dono de obra, com o objetivo de fazer com que, em matéria da segurança e saúde, o estaleiro funcione como se de uma só organização se tratasse. Com o DL 273/2003 foram criados cinco novos documentos (comunicação prévia, o PSS em projeto, o desenvolvimento do PSS, as fichas de procedimentos de segurança e a compilação técnica), tendo sido definidos os conteúdos e respetivas estruturas, assim como quem fica responsável de os elaborar ou mandar elaborar.

A comunicação prévia é da responsabilidade do dono de obra e visa informar a ACT (organismo fiscalizador em matéria de segurança no trabalho), que a obra se vai iniciar, nos termos do artigo 15º do DL 273/2003.

O PSS em projeto é elaborado durante a elaboração do projeto e visa a planificação da segurança, de forma a minimizar a sinistralidade nas fases posteriores.

O desenvolvimento do PSS é feito pela entidade executante, de forma a compatibilizar os princípios orientadores que constam do PSS em projeto com a forma como efetivamente a empresa trabalha, com os métodos, técnicas e processo construtivos, com as máquinas e equipamentos de trabalho que prevê utilizar e com a cultura da empresa.

As fichas de procedimentos de segurança são da responsabilidade da entidade executante. Estas fichas são usadas quando não é necessário elaborar PSS, mas quando há trabalhos que implicam riscos especiais

Por fim, a compilação técnica é da responsabilidade do dono de obra e visa promover a segurança de quem no futuro vier a fazer intervenções nas obras, pois contém nomeadamente as telas finais das diversas especialidades das obras, nos termos do artigo 16º do DL 273/2003. Dessa forma, sabe-se o que está efetivamente construído e com que materiais.

2.2. Caracterização da pequena obra

Embora na legislação portuguesa não haja uma definição clara sobre o que é uma pequena obra de construção, numa perspetiva da segurança e saúde no trabalho da construção, tendo em atenção o nº 4 do artigo 5º verifica-se que é referido que o PSS apenas é obrigatório em obras sujeitas a projeto e que envolvam trabalhos que impliquem riscos especiais, previstos no artigo 7º ou na comunicação prévia da abertura do estaleiro. Por outro lado, no nº 1 do artigo 15º é referido que o dono da obra deve comunicar previamente a abertura do estaleiro à Inspeção-Geral do Trabalho quando for previsível que a execução da obra envolva uma das seguintes situações:

- tenha um prazo total superior a 30 dias e, em qualquer momento, a utilização simultânea de mais de 20 trabalhadores;
- se prolongue por um total de mais de 500 dias de trabalho, correspondente ao somatório dos dias de trabalho prestado por cada um dos trabalhadores.

Pode-se concluir que as obras não sujeitas a projeto, bem como as obras sujeitas a projeto mas para as quais não seja obrigatório fazer a comunicação prévia da abertura do estaleiro, podem ser consideradas de obras de pequena dimensão.

3. O CASO DO BRASIL

3.1. Instrumentos de Gestão de Saúde e Segurança no Trabalho (PCMAT)

A legislação de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) teve um salto qualitativo no ano de 1978 com a elaboração e a publicação das normas regulamentadoras, tendo como específica para o setor da construção a norma regulamentadora nº 18 (NR-18). Surgiram dentro da legislação de SST no Brasil os programas que fazem parte das normas, como o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) da NR-09; Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO) da NR-07 e o Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção Civil (PCMAT) da NR-18, foco da análise deste trabalho.

O PCMAT, concebido nesta norma para prevenir acidentes e doenças ocupacionais, é um programa que contém ações preventivas de segurança e saúde do trabalho com o objetivo de antecipação de riscos inerentes a cada atividade a ser desenvolvida nos canteiros de obra, determinando medidas de proteção e definindo responsabilidades para todo pessoal que administra e participa do empreendimento.

O PCMAT pode ser entendido como um programa de gestão de SST para o canteiro de obra, contendo projetos de segurança e saúde para prevenção de acidentes e doenças dos seus trabalhadores. Sendo este o principal instrumento de gestão no canteiro, deve ser elaborado pela empresa principal.

A implementação deste programa permitiria um efetivo gerenciamento do ambiente de trabalho, do processo produtivo e de orientação aos trabalhadores. Neste programa é recomendada a integração com os demais programas que constam das outras Normas Regulamentar, nomeadamente do PPRA - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais-NR-09 e do PCMSO-Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional- NR-07 (Felix, 2005).

3.2. Definição Pequena obra de Construção Civil

Na própria exigência para elaborar este importante instrumento de gestão de SST (PCMAT) da principal Norma Regulamentadora – NR-18, do setor, encontramos uma lacuna que nos permite definir uma obra de pequena dimensão:

A norma exige a elaboração de um PCMAT para canteiros com 20 ou mais trabalhadores, contemplando os aspetos desta NR-18 e outros dispositivos complementares de segurança (18.3.1) e onde deverão ser considerados como trabalhadores todos os empregados de todos os empregadores que estiverem em atividade no canteiro mesmo em períodos diversos.

Conclui-se, portanto, que se o conhecimento da NR-18 e seu cumprimento são obrigatórios em qualquer obra da construção civil, esta normativa, ao estabelecer que as empresas com 19 ou menos empregados não são obrigadas a seguirem o PCMAT, está, na verdade, deixando uma grave lacuna no que tange aos preceitos de segurança e de saúde nos pequenos canteiros de obras (Gomes, 2011).

4. COMPARAÇÕES ENTRE BRASIL E PORTUGAL

Atualmente, em Portugal, nas cidades mais importantes, do ponto de vista de sua dimensão, tem-se verificado um crescimento das reconstruções e recondicionamento de edifícios, geralmente para fins habitacionais. Estas obras não têm a mesma dimensão que as obras de construção de raiz, sendo geralmente obras mais pequenas, exigindo menos especialidades, mas sendo mais rápidas de executar, pelo que recorrem a empresas de menor dimensão, com menos

trabalhadores e menores níveis de organização empresarial. Este facto pode levar à precarização das condições de trabalho e ao aumento da sinistralidade.

No Brasil, por sua vez, nas obras de pequena dimensão a relação de trabalho se dá, via de regra, sem contrato e, na maioria das vezes, apenas com um acordo entre as partes. E é nessa precariedade de relações no trabalho que as condições de segurança do trabalhador ficam fragilizadas, levando, muitas vezes, ao erro, à falha e ao acidente.

O PCMAT, como um instrumento de gestão, não consegue atender as prerrogativas que existiam no momento de sua concepção. O que se encontra é mais um documento para dar conta do cumprimento da legislação. Na prática, principalmente no que tange as pequenas obras, o que se observa é uma falta de conhecimento e, portanto, uma falta de comprometimento do pequeno empregador com a segurança e saúde de seus trabalhadores.

Nesse microcosmo que é o canteiro de obra, fica evidenciado que nas grandes empresas a gestão de saúde, segurança e a prevenção de acidentes são mais evidentes e manifestas, seja porque existe mais pessoal especializado - técnicos, médicos e engenheiros -, seja por causa da sua “visibilidade” para a fiscalização, o que faz a empresa se sentir obrigada a seguir os padrões normativos. No entanto, este quadro não se verifica nos pequenos canteiros.

Tanto o Brasil, como Portugal, possuem nos seus instrumentos de Gestão, PCMAT e PSS respetivamente, dados bastante concretos e notadamente detalhados para se confrontarem e se apropriarem de algumas possibilidades para sua gestão.

Há que considerar ainda que sendo Portugal um dos membros da UE, que traça diretivas comuns a todos os países do bloco europeu, se beneficia desta troca de informações entre os demais países. Fato que permite acompanhar de perto como cada país, dos 28 ora integrantes da UE, adaptou estas diretivas ao seu direito interno e o que conseguiu de relevante para minimizar os acidentes nos seus canteiros de obras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a natureza e as características atípicas da indústria da construção civil, há necessidade de criar e adaptar novas formas de gerenciamento para a segurança ocupacional, de modo a permitir às empresas, não só a garantia de sobrevivência, mas também a melhoria da qualidade de seus produtos e sua melhor adequação aos novos valores sociais emergentes. Não há formas nem padronização de programas de gestão. Cada caso é um caso e não há um canteiro igual ao outro, principalmente quando se trata de obras de pequena dimensão.

Como sugestão, poderá ser promovida a adaptação dos instrumentos de gestão dos dois países, podendo cada um deles se apropriar dos saberes e experiências do outro e vice-versa, bem como se poderá criar um instrumento de gestão específico para as pequenas obras, enfatizando apenas os itens mais importantes de segurança e de prevenção de acidentes nesses contextos.

Outra sugestão que resulta deste trabalho é a necessidade de regularização dos locais em obras de pequenas dimensões. Se as pequenas obras, dentro de parâmetros adequados, fossem notificadas, haveria maior consciência e maior aplicação das normas de segurança e de prevenção de acidentes em todos os canteiros. É preciso considerar que a pequena obra é uma componente essencial da infraestrutura urbana habitacional. Bastará verificar, por critério aleatório, qualquer quarteirão de qualquer cidade do Brasil ou de Portugal, independente do porte, para confirmar que existe uma profusão de pequenas obras, tanto de responsabilidade do poder público, quanto de empresas privadas ou, ainda, do cidadão comum.

Há um longo caminho a percorrer, contudo, já se percebe que o processo de trabalho precisa ser modificado, restando, agora, multiplicar conhecimentos, divulgar as práticas seguras, promover a saúde do trabalhador e dar visibilidade às obras de pequeno porte, garantindo, dessa forma, condições de trabalho seguras e saudáveis ao trabalhador das pequenas obras da indústria da construção civil no Brasil e em Portugal.

6. AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer ao Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ, Brasil), bem como à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, Brasil), que concedeu uma subvenção para este estudo de pesquisa (Processo n. BEX 1651 / 14-5).

7. REFERÊNCIAS

- Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego (2014). Norma Regulamentadora 18.
- Cabrito, Arlindo José Ribeiro Mendes. A segurança e saúde no trabalho da construção e a aplicação dos princípios gerais de prevenção na fase de projecto. Dissertação de Mestrado. Minho: Universidade do Minho, 2002.
- Felix, Maria Christina. Programa de condições e meio ambiente de trabalho na indústria da construção – PCMAT: Proposta de estrutura de modelo. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense, 2005.
- Garcia, Sofia del Carmen Pereira Barracosa Pais. Caracterização da Eficácia do Plano de Segurança e Saúde em Obras de Construção Civil. Dissertação de Mestrado. Instituto Politécnico de Setúbal, 2009.
- Gomes, Haroldo Pereira. Construção civil e saúde do trabalhador: um olhar sobre as pequenas obras. 2011. 23f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro.
- Organização Internacional do Trabalho – OIT. In: DIAS, Luiz Alves. Segurança e Saúde no Trabalho da Construção na União Europeia. 2004.
- Tribunal Superior do Trabalho – TST. Dados dos acidentes do trabalho de 2011.